

EUROPOS SAJUNGOS TEISĖS ĮGYVENDINIMAS IR TAIKYMAS LIETUVOJE

DEIVIDAS KRIAUCIŪNAS

Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas ir taikymas – sudėtingas procesas, kuriuo siekiama užtikrinti, kad būtų visiškai laikomasi ES teisės aktu nustatytų reikalavimų. Šis proceso metu ne tik atsiskleidžia konkrečios valstybės narės institucijų pasirengimas ir administraciniai gebėjimai, nustatytų įgyvendinimo procedūrų veiksmingumas, politinė situacija ir pozicija. Įgyvendinimas taip pat dažnai būna susijęs su įvairiomis ES ir nacionalinės teisės nuostatomis, faktinėmis aplinkybėmis ir, be abejonės, su galimu skirtingu jų vertinimu. Atitinkamai valstybės narės daromi pažeidimai gali būti įvairiausių formų. Norint atskleisti esamą situaciją, surasti priežastis ir ieškoti galimų sprendimų ES teisės įgyvendinimui pagerinti, tikslinga šiuos pažeidimus identifikuoti, rasti bendrus jų požymius ir įvertinti.

Straipsnyje pateikiama bendra analizė tų atvejų, kai Lietuva pagrįstai ar tariamai buvo kaltinama nevykdanti savo išsipareigojimų įgyvendinti ES teisę. Lietuvos patirtis pateikiama bendrame dešimties naujųjų ES valstybių narių kontekste, taip pat kartais lyginama su senosiomis ES valstybėmis. Taip pat išsamiai pateikiamos ir analizuojamos Lietuvos daromų pažeidimų formos, siekiama atskleisti jų priežastis. Nors esama ES teisės įgyvendinimo padėtis Lietuvoje ir bendros tendencijos jokių rimtesnių grėsmių neatskleidžia, nagrinėjant atskiras pažeidimų grupes stengiamasi rasti joms būdingas priežastis ir veiksmus, kuriais tokių pažeidimų skaičių būtų galima sumažinti.

Deividas Kriaučiūnas – Vilniaus universiteto Tarptautinės ir ES teisės katedros dėstytojas, Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos generalinis direktorius (el. paštas: d.kriauciunas@etd.lt).

© Deividas Kriaučiūnas, 2007

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. lapkričio 19 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2007 m. gruodžio 18 d.

Įvadas

Europos Sąjungos (ES) teisės įgyvendinimo klausimai į Lietuvos Respublikos institucijų darbotvarkes įtraukiami nuo 1995 m. birželio 12 d., kai buvo pasirašyta Europos (Asociacijos) sutartis, o šiandien yra neatskiriama jų veiklos dalis. Nustatytu laiku vykstantis ir veiksmingas ES teisės įgyvendinimas – tiek tiesiogiai veikiančių ES teisės normų taikymas, tiek direktyvų perkėlimas, tiek veiksminga teisminė ES suteiktų teisių apsauga – tai valstybės išsipareigojimas, kurio reikėjo laikytis stojant į Europos Sąjungą ir kuris tapo dar aktualesnis nuo narystės ES pradžios.

Tačiau narystė Europos Sąjungoje teisės įgyvendinimo procesą iš esmės pakeitė. Pirmiausia ir turbūt svarbiausia, kad pasikeitė pati ES teisės įgyvendinimo aplinka. Laikotarpiu iki narystės ES teisės įgyvendinimui buvo būdingas politinis aspektas (nuo jo priklausė derybų dėl narystės ES sėkmė), o šiandien įgyvendinimas vyksta išskirtinai teisiniame kontekste, t. y. ES teisės neįgyvendinimo padariniai yra, visų pirma, teisiniai. Taip pat pasikeitė ir ES teisei įgyvendinti skirta institucinė ir procedūrinė sąranga, be kitų, 2004 m. sausio 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 21 „Dėl Europos Sąjungos reikalų koordinavimo“¹ išsamiai reglamentavus ES teisės aktų perkėlimo į nacionalinę teisę ir jų įgyvendinimo tvarką.

Jau laikotarpiu iki Lietuvos narystės ES įvairiai teisės įgyvendinimo problematikai buvo skiriama nemažai dėmesio, todėl suprantama, kad ir šiuo metu kyla šiek tiek panašių ir šiek tiek savitų klausimų dėl Lietuvos, dabar jau ES valstybės narės, ES teisės įgyvendinimo ir taikymo patirties. Gal ir būtų galima teigti, kad besibaigiant ketvirtiesiems narystės metams dar kiek per anksti daryti rimtesnę analizę, vis dėlto šiuo metu duomenų ir praktinių atvejų jau pakanka atlikti tyrimą ir pateikti tam tikrus apibendrinimus, tuo labiau kad per šį laikotarpį Lietuva „įveikė“ visus įprastus etapus šioje srityje: 2004 m. spalio 13 d. užregistruotas pirmasis oficialusis pranešimas, 2005 m. kovo 16 d. pareikšta pirmoji pagrįsta nuomonė, o 2007 m. kovo 21 d. Europos Komisijos sprendimu Lietuvai pirmą kartą

pareikštas ieškiny Europos Teisingumo Teisme (ETT) dėl įsipareigojimų nevykdymo.

Atsižvelgiant į tai, kad vien tik išsamiai išvardyti Lietuvos padarytus pažeidimus šio straipsnio nepakaktų, jame siekiama išanalizuoti bendrus ES teisės įgyvendinimo ir taikymo Lietuvoje aspektus. Tyrimo objektu pasirinktos pažeidimų (įsipareigojimų nevykdymo) procedūros, kurias Europos Komisija pradėjo prieš Lietuvos Respubliką pagal Europos Bendrijos (EB) Sutarties 226 straipsnį. Tokio pasirinkimo pranašumas – analizuojamos problemos, kurias pastebėjo ES teisės įgyvendinimą kontroliuojanti nepriklausoma institucija ir dėl kurių pradėta formali teisinė procedūra. Jis taip pat leidžia atlikti lyginamąją Lietuvos ir kitų ES valstybių narių analizę, nes apie neišviešintus pažeidimus informacija yra konfidenciali ir neprieinama. Kita vertus, taip pasirinkus tyrimo objektą reikia daryti prielaidą, kad neatskleidžiamos visos problemos, susijusios su ES teisės įgyvendinimu Lietuvoje, pavyzdžiui, vėlavimas įgyvendinti ES teisės aktus², Komisijos atliekami tyrimai dėl potencialių pažeidimų (vadinamasis „neoficialus“ pažeidimų procedūros etapas) arba pažeidimai, apie kuriuos Komisija neturi informacijos.

Pagrindinis šio tyrimo uždavinys – pamėginti atskleisti tam tikrus dėsningumus, tendencijas ir problematiką, kiek įmanoma perteikti jų priežastis. Būtent dėl to informacija pateikiama įvairiais aspektais (pažeidimų stadijos, pobūdis, reakcija į pažeidimus ir kt.), o tai, savo ruožtu, leidžia išsamiau išanalizuoti prieinamą informaciją. Be to, lyginamosios analizės metodu ne tik identifikuojamas Lietuvos daromų pažeidimų pobūdis, bet ir lyginama Lietuvos ir kitų naujųjų ES valstybių narių padėtis.

Pagaliau reikia paminėti ir informacijos šaltinių problematiką. Atliktam tyrimui buvo naudojami keletas šaltinių, visų pirma Europos Komisijos, Europos Teisingumo Teismo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos pateikiama bei Europos teisės departamento turima informacija. Tačiau visa ši informacija, ypač statistiniai tam tikro laikotarpio duomenys, šiek tiek skiriasi. Nežinant šių institucijų metodikos, taikomos statistikai pateikti, sunku įvertinti tokių

neatitikimų prigimtį, tačiau tikėtina, kad tokių neatitikimų atsiranda dėl skirtingo visų šių institucijų vaidmens ir dalyvavimo pažeidimų procedūroje momento, taip pat dėl pačių pažeidimų pobūdžio vertinimo. Vis dėlto tokie neatitikimai nėra reikšmingi tiek, kad kurios nors institucijos pateikta informacija labiau iškraipytų tikrąją padėtį. Savo ruožtu straipsnyje naudojami autoriaus atliktos analizės metu surinkti ir apibendrinti duomenys bei jų vertinimas; visais kitais atvejais nurodomas informacijos šaltinis.

I. Problemos esmė: neįgyvendinimo padariniai

Kiekvienas teisininkas, susidūręs su teisine prievole, turi atsakyti į klausimą, kokių padarinių gali kilti jos nesilaikant. Jei nėra teisinių padarinių, iš esmės negalima sakyti, kad teisės normos nustato pareigą. Šiuo principu pagrįstas bet kuris teisinis reguliavimas, be abejo, jis būdingas ir Europos Sąjungos teisės sistemai. Būtent EB Sutarties 10 straipsnis (bendra norma, nustatanti lojalumo ir bendradarbiavimo principus, pagal kuriuos valstybės narės imasi visų atitinkamų bendrų ar specialių priemonių, kurių reikia nustatytų pareigų vykdymui užtikrinti ir EB Sutarties tikslams pasiekti) ir 249 straipsnis (speciali norma, skirta atskiroms ES teisės aktų rūšims apibūdinti) ir yra ES teisės įgyvendinimo valstybėse narėse teisinis pagrindas.

Nesilaikant šios pareigos, Europos Komisija turi teisę pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų nevykdymo pagal EB Sutarties 226 straipsnį. Nors tais atvejais, kai valstybė narė nepašalina daromo pažeidimo, šios procedūros pabaigoje Europos Teisingumo Teismas gali priimti deklaratyvų sprendimą, kuriuo tik konstatuojamas pažeidimas, neabejotina, kad pats viešai paskelbtas įsipareigojimų nesilaikymo faktas ir Komisijos pradėtos teisinės bei teisminės procedūros yra atgrasantis nuo pažeidimo darymo ir kuo greitesnį pažeidimų likvidavimą skatinantis veiksnys.

Tačiau tai ne vienintelė teisinė priemonė, drausminanti pažeidimus darančias valstybes nares. Primintina, kad valstybei narėi, nevykdančiai

tokio Europos Teisingumo Teismo sprendimo, kuriuo ji pripažįstama pažeidusi įsipareigojimus įgyvendinant ES teisės reikalavimus, gali būti skirtos finansinės sankcijos. Ši galimybė numatyta EB Sutarties 228 straipsnyje, kuriuo remiantis Europos Komisija ir kelia tokio pobūdžio bylas sprendimų nevykdančioms, t. y. toliau pažeidžiančioms ES teisę, valstybėms. Nors nuostata skirti pinigines nuobaudas sprendimo dėl pareigos neįvykdymo nesilaikančiai valstybei narei pirmą kartą buvo numatyta Maastrichto sutartyje, Europos Komisija gana ilgai buvo pasyvi ir tokio pobūdžio ieškinių neteikdavo. Situacija gerokai pasikeitė 1997 metais, kai Komisija pagal 228 straipsnį inicijavo devynias bylas. Visos kitos toliau vardinamos aplinkybės tik patvirtina, kad pažeidimus darančioms valstybėms vis sunkiau išvengti atgrasančių sankcijų taikymo.

- 1) 1997–2006 m. Komisija šioje srityje buvo itin aktyvi ir pagal EB Sutarties 228 straipsnį iškėlė 51 bylą dešimčiai senųjų valstybių narių;
- 2) laikotarpis nuo pažeidimo pradžios (oficialaus pranešimo pagal 226 straipsnį) iki sprendimo pateikti ieškinį pagal 228 straipsnį sutrumpėjo 3 metais, vidutiniškai iki 5–7 metų, o atskirų pažeidimų atvejais jis truko tik 2–3 metus³;
- 3) 2006 m., atsižvelgdama į Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje C–304/02 *Komisija prieš Prancūziją*, Europos Komisija priėmė komunikatą⁴, kuriame pranešė, kad taikys naują praktiką ir Europos Teisingumo Teismo sprendimų, kuriais valstybės narės pripažįstamos pažeidusios ES teisę, nevykdančioms valstybėms narėms siūlys skirti ir vienkartinę baudą (už praėjusį laikotarpį iki ETT [antrojo] sprendimo priėmimo), ir periodinius baudos mokesčius (mokamus nuo [antrojo] Teisingumo Teismo sprendimo priėmimo). Tokiu atveju kai kurių valstybių narių naudojama taktika – įgyvendinti Europos Teisingumo Teismo sprendimą paskutiniu momentu ir taip išvengti baudos mokesčio mokėjimo atcityje – daugeliu atvejų nebetenka prasmės;

- 4) Komisija minėtame Komunikate dar nurodė, kad ji nebetaikys praktikos atsiimti ieškinių tuo atveju, kai iki Teisingumo Teismo sprendimo paskelbimo valstybės narės ištaiso pažeidimą;
- 5) Reformų sutartimi, kuri, kaip numatyta, turėtų įsigalioti 2009 m. sausio 1 d., keičiamas EB Sutarties 228 straipsnis, kurio nauja 3 dalis numato, kad, nagrinėjant bylą pagal EB Sutarties 226 straipsnį, Komisija jau šiame etape galės prašyti ETT, kad paskirtų vienkartinį ar baudos mokėjimą valstybei narei, kuri neįvykdė savo įsipareigojimų pranešti apie direktyvą į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas. Tokiu atveju laikotarpis iki finansinių sankcijų taikymo gali sutrumpėti iki 1–1,5 metų.
- 6) Europos Teisingumo Teismas savo sprendimuose yra išaiškinęs, kad valstybė narė privalo atlyginti žalą privatiems asmenims, padarytą jai priskiriamais bet kokio pobūdžio Bendrijos teisės pažeidimais, nesvarbu, kurios šios valstybės institucijos veiksmai arba neveikimas lėmė šį pažeidimą⁵. Daugeliu atvejų tokia atsakomybė gali būti daug didesnė negu ta, kuri būtų skirta pagal EB Sutarties 228 straipsnį, be to, nereikia pamiršti, kad konkretaus pažeidimo atveju valstybei narei gali būti taikomos abi atsakomybės rūšys.

Pagaliau be visų šių formalių teisinių ir finansinių padarinių reikėtų paminėti ir kitus ES teisės neįgyvendinimo aspektus. Akivaizdu, kad kiekvienas privatus asmuo yra suinteresuotas, kad ES suteikiamos teisės Lietuvoje būtų užtikrintos ir jomis būtų galima visiškai naudotis. Neįgyvendinant ES teisės aktų, gali būti pažeisti nacionalinių subjektų ir kitų valstybių narių interesai. Kitaip negu tais atvejais, kai pažeidimas daromas dėl tam tikro politinio sprendimo, kuriuo siekiama bent laikinai ar tariamai apsaugoti nacionalinius interesus, ES teisės neįgyvendinimas, kuriuo tiesiogiai pažeidžiami nacionalinių subjektų interesai ir teisės, yra visais atvejais nepateisinamas.

Kalbant apie ES teisės taikymą, būtų galima paklausti, ko vertos tokios [įgyvendintos] teisės, jei jų neįmanoma ar itin sunku apginti

nacionaliniuose teismuose. Kiekvienas asmuo yra suinteresuotas, kad ES suteikiamos teisės Lietuvoje būtų visiškai užtikrintos (galėtų jas įgyvendinti). Jei teismas netaiko konkretaus įstatymo konkrečioje byloje, tai jau problema. Tačiau kur kas didesnė problema, kai teismai netaiko ištisos [ES] teisės sistemos savo nagrinėjamose bylose. Tokių atvejų pavojus buvo atskleistas ETT sprendime *Köbler*, kuriame buvo nustatyta, kad teisių apsauga susilpnėtų ir šias teises suteikiančių Bendrijos teisės normų veiksmingumas taptų abejotinas, jei privatūs asmenys negalėtų tam tikromis sąlygomis gauti žalos, padarytos nacionalinio paskutinėje instancijoje sprendžiančio teismo sprendimu, kuriuo pažeista Bendrijos teisė, atlyginimo. Tačiau šiame straipsnyje dėl ribotos jo apimties dėmesys skiriamas tiems atvejams, kai ES teisę taikyti atsisakė ne teismai, o kitos valstybės institucijos, kurios taip pat turi pareigą tinkamai taikyti ES teisės normas.

II. ES teisės įgyvendinimas: samprata ir reikalavimai

Kiekviena valstybė narė yra visiškai atsakinga prieš Bendriją užtikrinant, kad visa valstybinė valdžia būtų įgyvendinama Bendrijos teisę atitinkančiais būdais. Kaip minėta, ši atsakomybė apima pareigą imtis visų atitinkamų priemonių, kad būtų laikomasi Bendrijos teisėje nustatytų įpareigojimų, ir susilaikyti nuo bet kokių veiksmų, kurie galėtų trukdyti juos įvykdyti (EB Sutarties 10 straipsnis). Ši pareiga tenka centrinei ir vietos valdžiai, o atsakomybės už jos nesilaikymą taikymas nepriklauso nuo valstybės kaltės.

Būdama Sutarties sergėtoja ir vadovaudamasi bendraisiais Bendrijos interesais, Komisija turi užtikrinti, kad valstybės narės taikytų Bendrijos teisę, o ją pažeidusios valstybės būtų pripažintos nevykdančiomis įsipareigojimų. EB Sutarties 226 straipsnis nėra skirtas apsaugoti pačios Komisijos interesus, todėl Komisija, naudodamasi suteiktais įgaliojimais, neturi įrodyti konkretaus suinteresuotumo pareikšti ieškinį.

Tokių pagal EB Sutarties 226 straipsnį keliamų bylų tikslas – užtikrinti, kad Bendrijos teisė būtų teisingai ir vienodai taikoma visose valstybėse narėse, o bet koks įsipareigojimų nevykdymas būtų nutrauktas. Toks įsipareigojimų nevykdymas nustatomas visiškai objektyviai ir neatsižvelgiant į juos paskatinusias priežastis, jų pobūdį ar dėl jų atsiradusių padarinių rimtumą. Net jei valstybės narės nacionalinė teisė atitinka Bendrijos teisę, Komisija gali prašyti, kad būtų pripažintas valstybės įsipareigojimų nevykdymas konkrečiu atveju, jei praktikoje nebuvo laikomasi Bendrijos taisyklių ir taip nebuvo pasiektas direktyvos rezultatas⁶. Priešingai, jei direktyva tinkamai taikoma praktikoje (pvz., taikant atitinkamą administracinę praktiką), tačiau nėra perkelta į nacionalinės teisės aktus, tai taip pat bus laikoma įsipareigojimų nevykdymu⁷.

Todėl tik Komisija gali nuspręsti, ar reikia pradėti įsipareigojimų pagal Sutartį nevykdymo procedūrą ir nustatyti, dėl kokių veiksmų ar neveikimo ji turi būti pradėta. Taip pat paminėtina, kad ieškinyms pagal EB Sutarties 226 straipsnį tampa betikslis, jei Komisijos argumentuotoje nuomonėje nurodyti tariami pažeidimai pašalinami iki Komisijos nustatyto termino pabaigos. Tokiais atvejais procedūros dėl įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo tikslas būna pasiektas ikiteisminės procedūros metu. Netgi pati Komisija pripažįsta, kad ikiteisminės (administracijos) procedūros etapo tikslas – sudaryti sąlygas valstybei narei savanoriškai laikytis jai pagal EB Sutartį kylančių įsipareigojimų⁸.

Būtina pažymėti, kad bylose dėl įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo yra griežtai ribojamos priemonės, kuriomis valstybės narės galėtų pasiteisinti, vien tam, kad būtų neleista kaip nors piktnaudžiauti. Faktas, kad valstybėse narėse nėra tam tikrų direktyvomis numatytų veikų ar prielaidų⁹, neatleidžia valstybės narės nuo pareigos imtis teisinių ar administracinių priemonių, užtikrinančių efektyvų direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę¹⁰. Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad valstybė narė, siekdama atidėti direktyvos perkėlimo terminą, negali remtis jokiais vidaus sunkumais, pavyzdžiui,

susijusiais su jos neaiškumu¹¹, taip pat tvirtinti, kad Bendrijos teisės pažeidimas buvo nereikšmingas ar kad juo nebuvo padaryta žalos. Teisingumo Teismas leidžia tik vieną su kalte nesietiną pasiteisinimą – kai visiškai neįmanoma laikytis įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę¹². Kaip pripažįsta Teisingumo Teismas, iš esmės tai gali būti tik tada, jei konkrečioje valstybėje narėje yra beprasmiška įgyvendinti direktyvą dėl geografinių priežasčių¹³.

Taigi, apibendrintai galima teigti, kad ES valstybė narė, suprantama kaip bet kuri viešuosius įgaliojimus turinti ar valstybės patikėtą funkcijas vykdanči institucija, įstaiga ar įmonė, turi pareigą laiku priimti direktyvas įgyvendinančius privalomojo pobūdžio teisės aktus, suderinti savo nacionalinę teisę su visais ES teisės reikalavimais, suteikiamas teises ir pareigas suformuluodama konkrečiai, tiksliai ir aiškiai, taip pat užtikrinti, kad valstybės institucijos, be kitų, nacionaliniai teismai, veiksmingai ir tinkamai taikytų ES teisę praktikoje, o privatūs subjektai laikytųsi jos nustatytų reikalavimų¹⁴.

Atsižvelgdama į tai, Europos Komisija įprastai ES teisės pažeidimus klasifikuoja į keturias grupes: nepranešimas apie direktyvų įgyvendinimą (*non communication*), nacionalinių teisės aktų neatitiktis / nesuderinamumas su direktyvomis (*non conformity*), netinkamas taikymas (*bad application*) ir sutarčių bei kitų teisės aktų pažeidimas. Panašiai ir Europos Teisingumo Teismas Bendrijos teisės įgyvendinimą (atitinkamai ir ES teisės pažeidimus) skirsto į tris grupes, būtent įgyvendinimas laiku priimant nacionalines priemones (*adoption of implementing measures before a specified deadline*), nacionalinės teisės ir ES teisės atitikties užtikrinimas (*conformity*) ir teisingas taikymas (*correct application*). Remiantis šiuo skirstymu ir bus pateikiama apibendrinta informacija apie Lietuvos bei kitų valstybių narių daromus pažeidimus; tačiau analizuojant Lietuvos nevykdomų įsipareigojimų pobūdį naudojama kita ES teisės pažeidimų klasifikacija.

III. ES teisės aktų įgyvendinimo Lietuvoje analizė

Bendra Lietuvos nevykdomų įsipareigojimų apžvalga naujųjų ES valstybių narių (10) kontekste

Pažeidimų skaičius (pirmasis – oficialaus pranešimo – etapas).

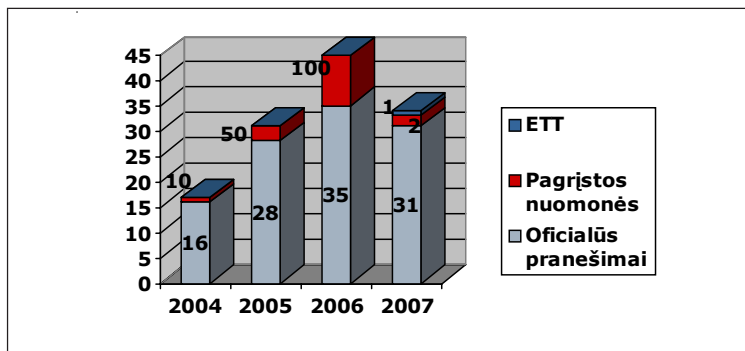
Laikotarpiu, kuris buvo vertinamas tyrimo metu (nuo 2004 m. gegužės 1 d. iki 2007 m. lapkričio mėn.; pažeidimai Nr. 2004/970–Nr. 2007/2337), Europos Komisija prieš Lietuvos Respubliką pradėjo formalią teisinę procedūrą pagal EB Sutarties 226 straipsnį dėl 110 pažeidimų. Tiek buvo pareikšta oficialiųjų pranešimų, o 16 atvejų iš jų buvo pereita į kitą, pagrįstos nuomonės, etapą, kai Lietuvos pateikti paaiškinimai ir argumentai neįtikino Komisijos nutraukti pradėtą pažeidimo procedūrą ar palaukti, kol Lietuva įvykdys įsipareigojimus, kuriuos vėluoja vykdyti. Ir tik du kartus iš šių 110 atvejų Komisija nusprendė kreiptis į Europos Teisingumo Teismą dėl Lietuvos daromų pažeidimų (aprašomi toliau).

Norint atsakyti į klausimą, ar 110 pažeidimų per daugiau kaip trejus metus yra įprasta, niekuo nuo kitų valstybių narių nesiskirianti praktika, ar tai yra nesugebėjimų vykdyti priimtus įsipareigojimus rodiklis arba, priešingai, veiksmingą ES teisės reikalavimų įgyvendinimą patvirtinantis duomenys, būtina šią situaciją palyginti su kitų valstybių narių. Deja, dėl Komisijos praktikos teikti tik ribotą informaciją apie oficialiuosius pranešimus, palyginti būtų galima ne apskritai ši laikotarpį, o kaip referencinius naudoti 2005–2006 m. Toks palyginimas turėtų ir pranašumą – 2004 m., kaip ne visi narystės ir Komisijos savotiško „palankumo“ naujosioms valstybėms narėms metai, neleistų pateikti objektyvios informacijos. Taigi, rezultatai, kuriuos matome 1 lentelėje, rodo, kad Lietuva 2005–2006 m. buvo pasiekusi geriausių rezultatų įgyvendindama priimtus įsipareigojimus – beveik tris kartus lenkė Lenkiją ir Graikiją, kurių rezultatai prasčiausi.

1 lentelė. Naujų ES valstybių narių (10) 2005–2006 m. daryti pažeidimai¹⁵

Naujoji ES valstybė narė	2005	2006	Iš viso
Čekija	72	54	126
Estija	59	64	123
Kipras	83	47	130
Latvija	57	54	111
Lenkija	58	75	133
Lietuva	26	33	59
Malta	55	77	132
Slovakija	51	37	88
Slovėnija	55	47	102
Vengrija	52	50	102

Palyginimui galima pateikti ir senųjų valstybių narių pavyzdį: 2005–2006 metais geriausią rezultatą laikantis ES teisės reikalavimų buvo pasiekusi Danija, o blogiausią – Italija (atitinkamai 73 ir 262 pažeidimų procedūros per dvejus metus). Todėl akivaizdu, kad tokie ES teisės neįgyvendinimo mastai Lietuvoje, jei tik jie radikaliai nedidės ateityje (1 pav. pateikta dinamika rodo, kad jie kol kas neturi tendencijos didėti), rodo tiek apskritai profesionalų požiūrį ir ES teisės įgyvendinimo supratimą, tiek Lietuvos institucijų veiksmingumą.



1 pav. Pažeidimų procedūros (metais ir etapais) prieš Lietuvos Respubliką

Pagrįstos nuomonės etapas. Kadangi Europos Komisija nutraukia apie 40 proc. visų pradėtų pažeidimų procedūrų iki pagrįstos nuomonės pareiškimo, akivaizdu, jog pagrįstos nuomonės etapas, kuris vyksta šalims apsiikeitus argumentais, yra teisiškai labiau formalizuotas ir laikytinas preliudija į teisminį ginčo sprendimą. Šis etapas yra susijęs arba su rimtesniais pažeidimais, arba su konkrečios valstybės narės nesugebėjimu greitai reaguoti ir šalinti ES teisės pažeidimus. Todėl šiuo atžvilgiu duomenys apie valstybėms narėms pareikštų pagrįstų nuomonių skaičių turi savarankišką reikšmę, atliekamos analizės netgi labiau atskleidžia valstybės narės požiūrį ir (arba) pasirengimą įgyvendinti ES teisę. Naujųjų valstybių narių padėtį perteikiantys duomenys pateikiami 2 lentelėje. Remiantis jais galima teigti, kad mažas Lietuvos daromų ES teisės pažeidimų skaičius nėra atsitiktinumas, o tinkamo suvokimo ir gero sistemos funkcionavimo rezultatas.

Ieškiniai Teisingumo Teismui pagal EB Sutarties 226 straipsnį. Kai Komisija pereina į trečiąjį, teisminį, pažeidimų procedūros etapą ir pateikia ieškinį Europos Teisingumo Teismui, galima teigti, kad susiklostė ypatinga situacija. Taip gali atsitikti iš esmės dėl trijų

2 lentelė. Naujosioms ES valstybėms narėms (10) 2005–2007 m. pareikštos pagrįstos nuomonės¹⁶

Naujoji ES valstybė narė	2005	2006	2007*	Iš viso
Čekija	40	18	13	71
Estija	18	12	9	39
Kipras	14	20	7	41
Latvija	18	12	4	34
Lenkija	18	21	24	63
Lietuva	1(3)	10	2	13(16)
Malta	19	18	16	53
Slovakija	21	17	3	41
Slovėnija	17	14	5	36
Vengrija	10	18	6	34

* 2007 m. preliminarūs duomenys; Komisijos pateikiama Lietuvos statistika nėra tiksli.

pagrindinių priežasčių. Pirma, tai gali rodyti, kad valstybė narė susiduria su rimtomis politinio pobūdžio (parlamentinė, vyriausybės krizė ir pan.) arba administracinėmis (veiksmingai nefunkcionuoja ES teisės perkėlimą užtikrinanti sistema) problemomis. Antra, toks atvejis gali reikšti, kad valstybė narė dėl vidaus politinių (strateginių) tikslų yra apsisprendusi siekti, kad ES teisės reikalavimų taikymas būtų nukeltas kuo vėlesniam laikotarpiui. Pagaliau trečiuoju atveju valstybė narė gali visiškai pagrįstai nesutikti su Europos Komisijos mestais kaltinimais ir siekti, kad ginčas būtų galutinai išspręstas teismo instancijoje. Toks požiūris visiškai suprantamas, tačiau mažai tikėtinas, jei atsižvelgsime į tai, kad Komisija laimi daugiau kaip 90 proc. jos pagal 226 straipsnį inicijuotų bylų. Praktinė patirtis rodo, kad vis dėlto daugeliu atvejų būna pirmos dvi priežastys, kurias bent iš dalies stengiamasi pridengti trečiaja. Lietuvos ir kitų naujųjų ES valstybių narių patirtis pateikiama 3 lentelėje.

Šią situaciją palyginę su senųjų ES valstybių narių patirtimi 2005–2006 metais, gausime beveik tokį pat rezultatą, kokį atskleidė

3 lentelė. Naujosioms ES valstybėms narėms (10) 2004–2007 m. pareikšti ieškiniai¹⁷

Naujoji ES valstybė narė	2004	2005	2006	2007*	Iš viso
Čekija	–	0	4	5	9
Estija	–	1	2	1	3
Kipras	–	0	0	0 (1)	0
Latvija	–	0	0 (1)	0	0
Lenkija	–	0	3	4 (3)	7
Lietuva	–	0	0	1 (1)	1
Malta	–	0	2 (3)	2 (5)	4
Slovakija	–	0	2	0 (6)	2
Slovėnija	–	0	0	1 (1)	1
Vengrija	–	0	0	2	2

* Preliminarūs 2007 m. duomenys; skliausteliuose nurodytos bylos, apie kurias Europos Komisija paskelbė, tačiau tyrimo metu jos dar nebuvo registruotos ETT registre.

duomenys apie bendrą pažeidimų skaičių: mažiausiai ieškinių pareikšta Danijai ir Švedijai (atitinkamai 2 ir 10), o daugiausia – Italijai ir Graikijai (atitinkamai 59 ir 42). Vis dėlto šio palyginimo naujųjų valstybių narių naudai nereikėtų sureikšminti, kadangi tais metais prieš senąsias valstybes nares buvo pareikšti ieškiniai dėl pažeidimų, padarytų ankstesniais metais; naujosios valstybės narės paprasčiausiai tokių pažeidimų iki narystės dienos negalėjo daryti.

Pirmąjį ieškinį Europos Komisija pareiškė Lietuvai dėl pažeidimo Nr. 2006/2117 ir šiuo metu byla pasiekusi rašytinės procedūros dalies pabaigą. Byloje C-274/07 Komisija prašo pripažinti, kad, nesugebėdama praktiškai užtikrinti, jog pagalbos tarnyboms būtų teikiami duomenys apie visų skambinančiųjų bendruoju Europos pagalbos telefono numeriu (112), kai naudojamos viešojo telefono ryšio tinklais, buvimo vietą, Lietuvos Respublika neįvykdė savo įsipareigojimų pagal Direktyvos 2002/22/EB dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis, 26 straipsnio 3 dalį. Kadangi šiuo atveju nėra rimto teisinio ginčo, tuo labiau kažin ar čia būtų strategija neteikti savo piliečiams reikiamos paslaugos, iš minėtų atvejų šią bylą būtų galima priskirti pirmajai kategorijai, kai Lietuva dėl administravimo nesklandumų nesugebėjo užtikrinti praktinio direktyvos taikymo užtikrinimo. Nors minėtoji direktyva dėl universaliųjų paslaugų turėjo būti įgyvendinta Lietuvoje iki 2004 m. gegužės 1 d., o pati pažeidimo procedūra ir bylos svarstymas teisme tęsiasi nuo 2006 m. birželio, Lietuva kol kas tinkamai reaguoti į pažeidimą nesugebėjo (Komisijos manymu). Šiam atvejui galima priešpriešinti Latvijos ir Maltos patirtį – jos Komisijai pranešus apie sprendimą kreiptis į Teisingumo Teismą, sugebėjo greitai sureaguoti ir bylos teismo taip ir nepasiekė.

Antruoju atveju, kai 2007 m. spalio 17 d. Europos Komisija nusprendė kreiptis į Teisingumo Teismą dėl to, kad, jos nuomone, pažeisdama *acquis* reikalavimus, Lietuva leido teikti ir rinką biogenerinį vaistą, situacija yra komplikuočiau (pažeidimas Nr. 2006/4895, labiau žinomas kaip pažeidimas dėl „Grasalva“ vaistų). Šioje byloje

susipina visų trijų kategorijų požymiai. Pirmiausia, ši byla tiesiogiai susijusi su Lietuvos nacionalinio gamintojo interesų apsauga. Antra, ginčą ypač komplikuoja sudėtinga teisinė aplinka, kuri susijusi tiek su Stojimo sutarties ir jos tam tikrų priedų aiškinimu, tiek su teisės aktų, priimtų nuo Stojimo sutarties pasirašymo ir jos įsigaliojimo, taikymu naujosioms valstybėms narėms. Pagaliau šioje byloje galime pastebėti ir administracinio mechanizmo krizę, kai dėl to paties pažeidimo Sveikatos apsaugos ministerija, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba užėmė skirtingas pozicijas. Visos šios aplinkybės būtų daro itin sudėtingą ir todėl reikėtų pritarti Vyriausybės požiūriui sulaukti šio ginčo sprendimo pabaigos Teisingumo Teisme.

Ar egzistuoja „lietuviškas sindromas“? Dar vienas aktualus aspektas, kurį reikia aptarti šiame straipsnyje – ar Lietuvos daromi pažeidimai yra specifiški tik Lietuvai, ar vis dėlto Lietuvai kilusios problemos yra bendresnės Europos Sąjungos kontekste ir būdingos kelioms ar net daugumai valstybių narių. Šiuo atveju reikėtų lyginti tik direktyvų neįgyvendinimo atvejus, o ne EB Sutarties pažeidimus ar blogą ES teisės taikymą, nes tokio pobūdžio pažeidimai dažniausiai būdingi konkrečiai valstybei narei (apie tam tikras išimtis žr. toliau). Šie duomenys (pateikiami 4 lentelėje) gali liudyti du momentus: pirma, Europos Komisijos nustatoma administracinė našta (ir su tuo susiję teisiniai išpareigojimai bei praktiniai įgyvendinimo aspektai) yra

4 lentelė. *Netinkamas direktyvų įgyvendinimas 2005–2006 metais: Lietuvos ir kitų valstybių narių daromi pažeidimai*¹⁸

Pažeidimų skaičius	Pažeidimų, kuriuos daro Lietuva ir kitos valstybės narės, skaičius				
	Tik Lietuva	LT ir ne daugiau kaip 2 VN	LT ir 3–5 VN	LT ir 5–10 VN	LT ir daugiau kaip 10 VN
2005 m.	2	4	2	1	7
2006 m.	0	2	1	2	14
Iš viso	2	6	3	3	21

pernelyg sunki Lietuvai / daugumai ES valstybių narių; antra, valstybės narės, turėdamos galimybę daryti įtaką priimamų ES teisės aktų turiniui, be kitų, ir juose nustatomiems įgyvendinimo terminams, skiria nepakankamą dėmesį išankstiniam ES teisės aktų projektų [padarinių] įvertinimui ir tinkamai neapskaičiuoja, kokių pastangų reikės priimtam ES teisės aktui įgyvendinti.

Apie 4 lentelėje pateiktus duomenis dar reikėtų pasakyti, kad paprastai tais atvejais, kai direktyvų, be Lietuvos, neįgyvendino daugiau kaip 10 ES valstybių narių, faktiškai pažeidimus visais atvejais darydavo daugiau kaip pusė ES valstybių. O kai kuriais atvejais pažeidimus darė ne tik Lietuva, bet ir absoliuti dauguma visų ir naujųjų valstybių narių: pavyzdžiui, pažeidimo procedūra dėl Direktyvos 2004/24/EB dėl Bendrijos kodekso, reglamentuojančio žmonėms skirtus vaistus, pakeitimo tradiciškai vartojamų žolinių vaistų srityje buvo pradėta prieš 20 valstybių narių (iš jų – prieš 7 naujasias valstybes nares), dėl Direktyvos 2005/28, nustatančios geros klinikinės praktikos, susijusios su tiriamaisiais žmonėms skirtais vaistais, principus – prieš 24 valstybes (iš jų – 9 naujasias valstybes nares), dėl Direktyvos 2004/72 dėl priimtos rinkos praktikos, viešai neatskleistos informacijos, susijusios su biržos prekių išvestinėmis priemonėmis, organizacijai priklausančių asmenų sąrašo sudarymo, pranešimų apie vadovų sandorius ir apie įtartinus sandorius – prieš 23 valstybes nares (iš jų – prieš visas 10 naujųjų valstybių narių). O konkretūs tik Lietuvai būdingi pažeidimai, kaip matyti iš 4 lentelės, sudaro tik nedidelę visų pažeidimų dalį.

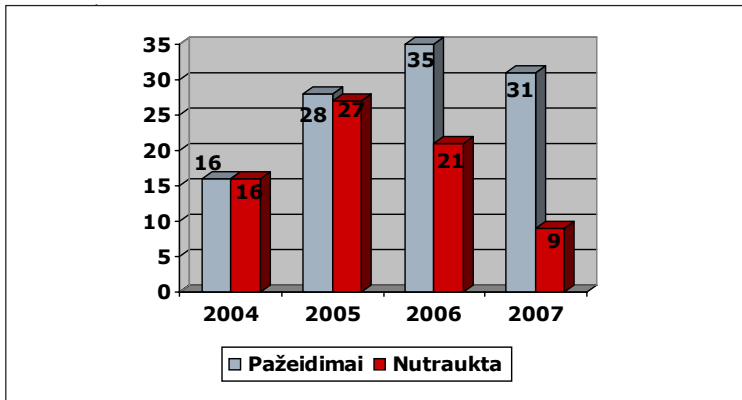
Vertinant kitų pažeidimų bendrumą valstybėms narėms, būtų galima išskirti keturis atvejus. Pirmiausia, Komisijos pradėta pažeidimų procedūra prieš visas Lotynų notariato tradicijai priklausančias valstybes nares, kurios savo įstatymuose, kas būdinga šiai sistemai, įtvirtino pilietybės reikalavimą notarams (Lietuvos atveju – pažeidimas Nr. 2006/2234). Antra, būtų galima paminėti Komisijos pradėtas procedūras dėl specialiųjų teisių, kurias valstybės yra pasilikusios privatizuotose įmonėse. Šios istorijos pradžia laikytini 1997 metai, kai Komisija tokią valstybių narių praktiką paskelbė prieštaraujančia

EB sutarties 56 straipsniui¹⁹. Kai Komisijai pavyko laimėti daugumą tokių ieškinių, ji ėmėsi analogiškų veiksmų prieš naujas valstybes nares, kuriose, jos pačios reikalavimu, iki narystės ES vyko plataus masto privatizacija²⁰. Lietuva taip pat neliko nuošalyje ir šiuo metu Komisija atlieka tyrimą dėl tokių specialių teisių AB „VST“ (pažeidimo Nr. 2007/2261). Taip pat Lietuvą palietė ir Europos Sąjungoje vykstantys ginčai dėl diskriminuojančio mokesčių įstatymų taikymo pajamoms ir investicijoms kitose valstybėse narėse (pažeidimai Nr. 2005/2190 ir Nr. 2005/2425). Pagaliau vienintelis Lietuvos pažeidimas (Nr. 2006/2117, byla C-274/07), dėl kurio paduotas ieškinys į Europos Teisingumo Teismą, taip pat neiškiria Lietuvos iš bendro konteksto. Dėl netinkamo šios Universalijų paslaugų direktyvos 2002/22/EB įgyvendinimo Komisija ėmėsi veiksmų prieš 13 valstybių narių (tarp jų – 6 naujas valstybes nares), tiesa, Teisingumo Tiesme nagrinėjami tik trys ieškiniai (be Lietuvos, taip pat prieš Portugaliją ir Nyderlandus).

Bendros Lietuvos nevykdomų įsipareigojimų tendencijos

Lyginamuoju aspektu įvertinus bendrą situaciją, kuri susiklostė Lietuvoje ir naujosiose valstybėse narėse per daugiau kaip trejus metus įgyvendinat ES teisės aktus (arba, tiksliau sakant, jų neįgyvendinant), ir pereinant prie konkrečių Lietuvos pažeidimų nagrinėjimo, reikėtų apžvelgti ir keletą bendrų tendencijų Lietuvoje. Iš jų reikėtų aptarti bent trejetą: tai pažeidimų dinamika ir sugebėjimas juos likviduoti; pažeidimų darymas atskirose valdymo srityse; pažeidimų naujumo klausimai.

Pažeidimų dinamika Lietuvoje 2004–2007 metais ir nutrauktos procedūros. Pagal šiuos rodiklius galima pastebėti bendras pažeidimų raidos – didėjimo arba mažėjimo – tendencijas, taip pat atskleisti valstybės gebėjimą ir pasirengimą likviduoti daromus pažeidimus. Pažeidimų dinamiką rodanti statistika (žr. 2 pav.) iš tiesų gali būti



2 pav. Pažeidimų dinamika (didėjimas ir likviduoti pažeidimai)

laikoma reprezentatyvia ir ja remiantis galime daryti išvadą, kad iš esmės Lietuvoje daromų pažeidimų didėjimo tendencijos nėra (suprantama, negalima lyginti su situacija 2004 metais, nes Lietuva tapo ES nare tik 2004 m. gegužės 1 d.). Atsižvelgiant į faktą, kad įprastai ES valstybių narių daromi pažeidimai radikaliai nenukrypsta nuo vidurkio, būtų galima prognozuoti, kad per kelerius ateinančius metus Komisija nustatys ne daugiau kaip 30–40 Lietuvos daromų pažeidimų. Žinoma, tam tikrais metais būna itin didelių pokyčių, kurių priežastims paaiškinti reikėtų atskiro tyrimo, bet tai yra labiau išimtis, o ne bendra taisyklė. Jei prognozės pasitvirtintų, būtų galima teigti, kad 30–40 pažeidimų per metus nėra didelis skaičius, kuris keltų rimtą grėsmę Lietuvai. Nedidelės pastangos geriau administruoti pačius formaliausius ir paprasčiausius pažeidimus (plačiau žr. šio straipsnio dalį apie Lietuvos nevykdomų įsipareigojimų pobūdį) bei greitesnę reakciją gavus oficialųjį pranešimą leistų užtikrinti itin aukštą ES teisės įgyvendinimo lygį.

Antrasis aspektas (pažeidimų likvidavimas) galėtų rodyti, ar valstybės narės susiduria su sunkumais šalindamos pažeidimus, ar joms sekasi bendradarbiauti su Komisija, ar pažeidimai yra tokie rimti, kad juos sunku ištaisyti. Jei vertindami esamą situaciją (žr. 2 pav.)

atsižvelgtume į papildomus veiksmus – tai, kad administracinės procedūros etapas gali būti užbaigtas per šešis mėnesius, Teisingumo Teisme yra pareikšti tik du ieškiniai Lietuvai, o šiuo metu tęsiasi mažiausiai 15 pažeidimų bylos, kurios buvo pradėtos bent jau iki 2007 metų pradžios – būtų galima konstatuoti, kad padėtis Lietuvoje tikrai nėra verta kritikos. Sukurta ES teisės įgyvendinimo sistema sugeba reaguoti ir sutelkti dėmesį į opiausius – turinio ir laiko atžvilgiu – pažeidimus, o bendradarbiavimas su Komisija yra gana veiksmingas. Priešingai, jei taip nebūtų, t. y. jei Lietuvos veiksmai likviduojant pažeidimus ar argumentai, įtikinantys Komisiją nutraukti pradėtas procedūras ar suteikti Lietuvai daugiau galimybių pašalinti pažeidimus būtų nepakankami, šiandien Lietuvai būtų pareikšta kur kas daugiau pagrįstų nuomonių ir iškelta daugiau bylų Teisingumo Teisme.

Pažeidimai atskirose srityse. Atsižvelgiant į Europos Komisijos praktiką, ir Lietuvai būtų naudinga turėti duomenis apie atskirose valstybės valdymo srityse daromus pažeidimus. Tai padaryti yra vienodai lengva ir sunku. Pirmiausia, visiškai nesunku nurodyti pažeidimus (tiek apskritai, tiek pagrįstas nuomones), kurie daromi konkrečioje valdymo srityje. Jie pateikiami 5 lentelėje ir pagal juos vienodai lengvai galime nustatyti pažeidimams itin jautrias sritis, kurioms valstybė turėtų skirti daugiau dėmesio, ir institucijas, kurios, nors pažeidimų skaičius didelis, geba juos itin greitai likviduoti (pvz., finansų sektoriuje veikiančios institucijos).

Kita vertus, toks problemos dėstymas iki galo neatskleidžia jos esmės. Už ES teisės reikalavimų užtikrinimą konkrečioje valdymo srityje dažnai atsakingos skirtingos institucijos, kurios ne visada yra viena kitai pavaldžios, todėl kyla atsakomybės pasidalijimo ir veiksmų įgyvendinant ES teisės reikalavimus koordinavimo klausimų. Finansų sritis plačiąja prasme, kurioje veikia tokios skirtingą teisinį statusą turinčios institucijos kaip Lietuvos bankas, Finansų ministerija, Vertybinių popierių komisija, Draudimo priežiūros komisija ar Apskaitos institutas, yra geriausias pavyzdys. Būtent šioje srityje Komisija pradėjo 16 pažeidimo procedūrų, tačiau 8 iš jų likviduoti

5 lentelė. Pažeidimai atskirose valdymo srityse 2004–2007 metų lapkritį ir jų likvidavimas

Valdymo sritys	Pažeidimai		Pagrįstos nuomonės	
	Iš viso	Nutraukti	Iš viso	Nutrauktos
Aplinka	14	4	–	–
Finansai	16	14	1	–
Krašto apsauga	–	–	–	–
Kultūra	2	2	1	1
Socialinė apsauga	17	13	2	1
Susisiekimas	14	10	2	1
Sveikatos apsauga	9	4	3	2
Švietimas ir mokslas	–	–	–	–
Teisingumas	5	2	1	–
Užsienio reikalai	1	1	–	–
Ūkis	15	10	3	1
Vidaus reikalai	11	7	3	2
Žemės ūkis	6	6	–	–

nepakako vien Finansų ministerijos veiksmy. Europos Komisijos pradėtos pažeidimų procedūros parodė, kad panašus koordinavimo stygius gali būti ir kitose srityse, pavyzdžiui, susisiekimo (Susisiekimo ministerija ir Ryšių reguliavimo tarnyba), ūkio (Ūkio ministerija, Viešųjų pirkimų tarnyba ir Konkurencijos tarnyba), žemės ūkio (Žemės ūkio ministerija ir Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba), vidaus reikalų (Vidaus reikalų ministerija ir Informacinės visuomenės plėtros komitetas). Kita vertus, kai kurie Komisijos išryškinti pažeidimai atskleidė, kad trūksta koordinavimo ir tarp atskirų ministerijų ar kitų įstaigų, visų pirma, kai direktyvai įgyvendinti kiekviena iš jų turi priimti teisės aktus (pvz., padarius pažeidimą Nr. 2006/107, kai direktyvai dėl pagalbos tranzito, susijusio su išsiuntimu oro transportu, įgyvendinti reikėjo priimti vidaus reikalų ministro ir Valstybinės sienos apsaugos tarnybos viršininko įsakymus), kelios ministerijos turi priimti bendrą teisės aktą (pvz., pažeidimas Nr. 2005/2391 dėl geros laboratorinės

praktikos principų perkėlimo, kai reikėjo priimti bendrą trijų ministrų įsakymą) arba už tam tikrą direktyvos įgyvendinimą yra atsakingos dvi institucijos (pažeidimas Nr. 2006/2234 dėl pilietybės reikalavimo notarams įtvirtinimo, kai už direktyvą 89/48/EB dėl bendrosios aukštojo mokslo diplomų, išduotų po bent trejų metų profesinio mokymo ir lavinimo, pripažinimo sistemos horizontaliai atsakinga Švietimo ir mokslo bei Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, o vertikaliai – Teisingumo ministerija).

Naujų įsipareigojimų nevykdymas ar „senos skolos“. Dar vienas įdomus aspektas išryškėja lyginant ES teisės reikalavimų, kurie turėjo būti įgyvendinti iki Lietuvos narystės Europos Sąjungoje momento (2004 m. gegužės 1 d.), pažeidimus, ir tuos, kurie nustatyti narystės metu. Apibendrintai galima teigti, kad 40 proc. visų 2004–2007 metais padarytų pažeidimų, dėl kurių Komisija inicijavo pažeidimų procedūrą pagal EB Sutarties 226 straipsnį, buvo būtent dėl tų įsipareigojimų, kurie turėjo būti įvykdyti iki narystės ES dienos. Tiesa, kiekvienais metais jų dalis bendrame pažeidimų kiekyje mažėja²¹, tačiau akivaizdu, kad jie taip pat turi padarinių Lietuvos administraciniams gebėjimams prisiimti ir, svarbiausia, tinkamai įgyvendinti naujus įsipareigojimus. Valstybės tarnyba, užuot nukreipusi pastangas į ateitį, turi taisyti nuo ankstesnių laikų likusias spragas. Kita vertus, į šį faktą galima pažvelgti ir kitaip: jei didesnę dalį pažeidimų sudaro ankstesnių įsipareigojimų nevykdymas ir jis tolygiai mažėja, tai ateityje visa ši patirtis galėtų būti pritaikyta mažesniai kiekiui naujųjų pažeidimų išvengti arba juos likviduoti.

Lietuvos nevykdomų įsipareigojimų pobūdis

Kaip minėta, ES teisės pažeidimus įprasta klasifikuoti į tris pagrindines grupes: nepranešimas apie įgyvendinimą, kuris iš esmės būdingas su direktyvų perkėlimu susijusiems pažeidimams; nacionalinės teisės aktų ir ES teisės reikalavimų atitikties neužtikrinimas, kai valstybės teisė prieštarauja steigimo sutartims, direktyvoms, reglamen-

tams ar kitiems teisės aktams; netinkamas ES teisės aktų taikymas, kai pati valstybė netaiko ES teisės reikalavimų ar administraciniais veiksmais daro pažeidimus arba neužtikrina, kad visi kiti subjektai jos teritorijoje laikytųsi ES teisės reikalavimų.

Nors ši klasifikacija yra tinkama bendresniam požiūriui į valstybėms narėms tenkančių įsipareigojimų pobūdį, norint išsamiau nagrinėti daromus pažeidimus, neišvengiamai reikia pasirinkti kiek smulkesnį ir specifiškesnį grupavimą. Būtent tokiu klasifikavimu, kuris leidžia atskleisti Lietuvai būdingus pažeidimus, ir remiamasi toliau. Jis neapima visų įmanomų ES teisės pažeidimų, nes jie arba nebūdingi Lietuvai (pvz., pažeidimai, kuriuos daro vietinė valdžia), arba bent jau kol kas Komisija neužfiksavo Lietuvą juos darant (pvz., privačių asmenų daromi ES teisės pažeidimai).

Tipiškas nepranešimas apie įgyvendinimą (nenotifikavimas). Pranešti apie priimtus teisės aktus valstybės narės įpareigoja standartinė pareiga, nustatoma direktyvų baigiamosiose nuostatose. Europos Komisijos požiūriu toks pažeidimas daromas visais atvejais, kai valstybė narė nustatytais terminais neinformuoja jos apie tai, kad priimti direktyvą įgyvendinantys teisės aktai. Tačiau išanalizavus visus tuos atvejus, kai Komisija kaltino Lietuvą nepranešus apie direktyvų įgyvendinimą, tokio pobūdžio pažeidimus reikėtų išskaidyti, nes vienais atvejais valstybė iš tiesų tik nepraneša, o kitais ji nepraneša dėl to, kad nėra apie ką pranešti, t. y. ji paprasčiausiai nėra priėmusi reikiamų teisės aktų, o galiojantis teisinis reglamentavimas neatitinka ES teisės.

Būtent pirmasis atvejis turėtų būti vadinamas tipišku nenotifikavimu, ir toks pažeidimas priskirtinas prie formalijų, nes valstybė narė yra tinkamai perkėlusি visus ES teisės reikalavimus ir todėl nei Bendrijos, nei privačių asmenų interesai nėra pažeidžiami. O procedūros pagal EB Sutarties 226 straipsnį pradedamos dėl dvejopo pobūdžio priežasčių. Pirmiausia, tai iš tiesų yra atvejai, kai valstybė narė tinkamai ir laiku įgyvendino ES teisės reikalavimus, tačiau paprasčiausiai vėluoja apie tai informuoti Komisiją. Būtų galima išskirti 14 tokių Lietuvoje padarytų pažeidimų (Susisiekimo ministerijos valdymo srityje –

tris), o geriausias pavyzdys būtų pažeidimai Nr. 2005/818–2005/824 dėl septynių profesinių kvalifikacijų pripažinimą reguliuojančių direktyvų, kurios buvo įgyvendintos laiku, tačiau Socialinės apsaugos ir darbo ministerija apie tai nepranešė. Taip pat šiai pažeidimų grupei reikėtų priskirti tuos, kurie vėluoja labai nedaug ir paprastai yra notifikuoti iki to momento, kai Lietuvai įteikiamas oficialusis Komisijos pranešimas (tokia situacija susiklosto tada, kai Komisija jau yra pradėjusi vidinę procedūrą ir į jos metu gautą informaciją nebesugeba atsižvelgti). Nors tai vis dėlto laikytina pažeidimu, o Lietuva per nagrinėjamą laikotarpį jų yra padariusi du (pažeidimas Nr. 2006/880 dėl pakuočių ir atliekų direktyvos įgyvendinimo ir Nr. 2007/95 dėl bendrovių informacijos atskleidimo reikalavimų; dar du tokie atvejai buvo susiję su pagrįstomis nuomonėmis), tokie pažeidimai nereikalauja jokių didesnių valstybės institucijų pastangų juos likviduoti.

Vėlavimas priimti teisės aktus – greitos reakcijos atvejai. Tokiems atvejams būtų galima priskirti trumpalaikį vėlavimą, kai pažeidimas likviduojamas per šešis mėnesius nuo Komisijos išpėjimo. Tipiškiausias tokių pažeidimų pavyzdys – kai veiksmų imamasi nedelsiant gavus oficialųjį pranešimą ir atsakymo į jį metu pažeidimas būna ištaisytas (pvz., Komisijos sprendimas dėl pažeidimo Nr. 2004/981 buvo priimtas 2004 m. gruodžio 13 d., o direktyvą įgyvendinantis Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos aktas išleistas 2005 m. sausio 12 d., t. y. likus 1 mėnesiui iki oficialaus atsakymo pateikimo termino pabaigos). Nagrinėjamu laikotarpiu Komisija Lietuvoje užfiksavo 29 tokius pažeidimus. Šiems pažeidimams būdinga tai, kad 60 proc. jų pašalinti pakako žemesnės teisinės galios akto negu Vyriausybės nutarimas. Tai leistų daryti dvi preliminaras išvadas: ministerijų ir kitų institucijų savarankiškumas kartu mažina ir jų kontrolę įgyvendinant ES teisės aktus; antra, įstatymais tam tikrų teisių delegavimas tokioms institucijoms yra veiksminga priemonė reaguojant į galimus jų valdymo sričiai priskirtų teisės aktų neatitikimus.

Ilgalaikis vėlavimas priimti teisės aktus. Būtų galima teigti, kad „ilgalaikio“ vėlavimo samprata yra subjektyvus požiūris. Vis dėlto yra ir

vienas objektyvus veiksnys – tai įprastas minimalus šešių mėnesių terminas po nustatyto direktyvos įgyvendinimo termino pabaigos, per kurį Europos Komisija gali užbaigti administracinės pažeidimų procedūros etapą, po kurio ji gali pareikšti valstybei narei ieškinį Europos Teisingumo Teisme (nors, objektyviai vertinant, iš tikrųjų tai trunka kiek ilgiau). Tokie atvejai yra rizikingesni – ilgesnį laiką neužtikrinama veiksminga suinteresuotų subjektų teisių apsauga, pažeidimo procedūra gali pereiti į kitus etapus ir kilti finansinių sankcijų taikymo Lietuvai pagal EB Sutarties 228 straipsnį grėsmė, ypač atsižvelgiant į tai, kad įstatymo ar kito teisės akto priėmimo paprastai nepakanka visiškai įgyvendinti direktyvą – ir todėl jiems valstybės institucijos ateityje turėtų skirti daugiau dėmesio. Atskirai nevardijant, būtų galima apibendrintai nurodyti du tokių pažeidimų aspektus. Pirmiausia, Lietuvoje įgyvendinti ES teisės aktus ilgiau kaip šešis mėnesius vėluojama gana dažnai, tai dažniausiai daromų pažeidimų kategorija (39 atvejai). Antra, įdomu tai, kad apie 60 proc. jų daromi todėl, kad vėluojama priimti įstatymus (žinoma, įstatymų priėmimas dažnai problemos neišsprendžia, nes būtina priimti lydinčiuosius teisės aktus). Šios grupės ypatumus rodantis pavyzdys galėtų būti Komisijos pradėti tirti pažeidimai, susiję su Lygių galimybių įstatymo, Užsieniečių teisinės padėties įstatymo, Gamtinių dujų įstatymo ir daugelio kitų nepriėmimu.

Formalūs pažeidimai. Formalūs yra tokie pažeidimai, dėl kurių pažeidimo procedūra dažniausiai pradedama dėl pernelyg „biurokratiško“ Komisijos požiūrio. Net ir neištaisytas toks pažeidimas nedaro jokios įtakos nei Bendrijos teisės funkcionavimui, nei suinteresuotų subjektų teisėms ir interesams. Pats tipiškiausias formalaus pažeidimo pavyzdys – tai Komisijos inicijuotos pažeidimo procedūros dėl direktyvų, kuriomis daromos su Bulgarijos ir Rumunijos įstojimu susijusios adaptacijos (pažeidimai Nr. 2007/425–2007/428). Nors formaliai tokias direktyvas greičiausiai reikėtų įgyvendinti, vis dėlto sunku paaiškinti, kodėl Lietuvai reikia įgyvendinti direktyvą, kuri nustato, kokiuose vietinės valdžios organų rinkimuose Bul-

garijoje turi būti leista dalyvauti ES piliečiams. Kiti atvejai taip pat atspindi tokių pažeidimų formalumą: pažeidimas Nr. 2006/109 dėl tam tikrų nuostatų taikymo elektroninei kelių rinkliavų sistemai, kuri nėra privaloma valstybėms narėms ir kurios Lietuvoje nėra; pažeidimas Nr. 2006/467 dėl saugos reikalavimų kelių tinklo tuneliams, ilgesniems negu 500 metrų; dėl vienodo požiūrio tam tikrose profesinėse draudimo sistemose, kurios neįmanomos pagal Lietuvos teisę (pažeidimas Nr. 2005/996).

EB Sutarties pažeidimai. Atsižvelgiant į tai, kad EB Sutartyje įtvirtintos svarbiausios judėjimo laisvės, tokie pažeidimai laikytini vienais rimčiausių privačių subjektų teisėms. Dažniausiai jie susiję su Europos Teisingumo Teismo praktikos raida, kai Teisingumo Teismas, aiškindamas pagrindines Sutartyje įtvirtintas laisves, gilesnės vidaus rinkos integracijos sumetimais išplečia jų taikymo sritį. Todėl, viena vertus, sunku iš anksto numatyti, kokius reikalavimus Teismas nustatys naujuose savo sprendimuose; kita vertus, atidžiai stebint naujas teismų praktikos tendencijas ir imantis reikiamų žingsnių, tokių pažeidimų būtų galima išvengti. Nagrinėjamoju laikotarpiu Lietuva buvo septynis kartus kaltinama, atitinkamai, EB Sutarties 28 straipsnyje (laisvas prekių judėjimas; pažeidimas Nr. 2005/2425 dėl nuotolinės prekybos), 39 straipsnyje (laisvas darbuotojų judėjimas; pažeidimas Nr. 2005/2297 dėl pilietybės reikalavimų nustatymo laivo kapitonui), 43 straipsnyje (savarankiškai dirbančių asmenų įsisteigimo teisė; pažeidimas Nr. 2006/2234, pilietybės reikalavimas notarams), 49 straipsnyje (laisvas paslaugų judėjimas; pažeidimas Nr. 2005/2425, loterijų klausimai) ir 56 straipsnyje (laisvas kapitalo judėjimas; pažeidimas Nr. 2005/2190 dėl gyventojų pajamų mokesčio neatitikimo; pažeidimas Nr. 2006/4095 dėl mokesčių prie šaltinio reglamentuojančių nuostatų; pažeidimas Nr. 2007/2261 dėl specialiųjų teisių suteikimo valstybei privatizuotose įmonėse) numatytų išpareigojimų nesilaikymu. Kol kas trimis iš šių septynių atvejų pažeidimų procedūra yra nutraukta.

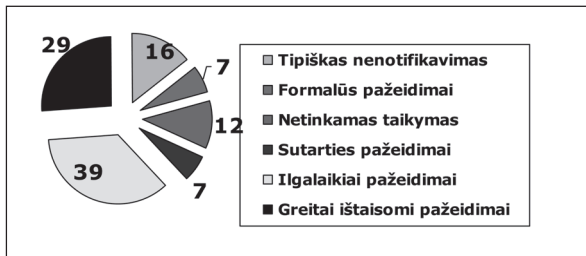
Netaikymas ar netinkamas ES teisės taikymas – pažeidimai dėl institucijų veiksmų. Nors ir ne visada, dažnai ši pažeidimų kategorija gali

būti itin komplikuota tiek dėl daromo pažeidimo, tiek dėl veiksmų, kurių reikia imtis norint ją ištaisyti. Taip yra, nes, kitaip negu kiti pažeidimai, ES teisės netaikymas ar blogas taikymas praktikoje būna susijęs ne tik su teisiniu reguliavimu, bet ir su faktinėmis aplinkybėmis, kurių interpretavimas dar labiau apsunkina situaciją. Lietuvoje tokių atvejų, kai esame kaltinami tokio pobūdžio pažeidimais, yra 12. Vieni iš jų yra tikrai nesudėtingi – jie dažniausiai daromi tada, kai Komisijai nepateikiama informacija (5 pažeidimai), kurios reikalaujama pagal įvairius ES teisės aktus (pvz., pažeidimas Nr. 2005/2382, kai nebuvo pateikta išsami ataskaita apie biodegalų naudojimą šalyje, arba pažeidimas Nr. 2005/2128, kai nebuvo pranešta apie tam tikras Lietuvos sudarytas sutartis pagal Euratomo sutartį). Kiti atvejai yra labai komplikuoti, nes jie, minėta, arba susiję su praktinėmis ES teisės aktus įgyvendinimo problemomis (minėtoji byla prieš Lietuvą dėl Universaliųjų paslaugų direktyvos praktinio taikymo neužtikrinimo, taip pat pažeidimas Nr. 2005/2212, susijęs su tuo, kad telekomunikacijų operatoriai nebuvo pasirašę atitinkamų susitarimų, Nr. 2005/2396 dėl centrinės abonentų duomenų bazės nesukūrimo) arba yra itin sudėtingi, su teisinių ir faktinių aplinkybių interpretavimu susiję ginčai (minėtas pažeidimas Nr. 2006/4895 dėl biogenerinių vaistų „Grasalva“, taip pat pažeidimai Nr. 2004/4862 dėl selekcininkų organizacijų pripažinimo, Nr. 2005/4165 dėl viešųjų pirkimų įstatymo taikymo, Nr. 2007/2188 dėl laukiniams paukščiams skirtų saugomų teritorijų).

Tariamai pažeidimai. Komisijai pradėjus pažeidimo procedūrą, jo-kiu būdu nereiškia, kad Lietuva daro pažeidimą. Susidurdama su skirtingomis teisinėmis sistemomis, Komisija dažnai joms taiko vienodą požiūrį, kartais ji būna neišsigilinsi į teisinę ar faktinę padėtį, jai trūksta pačios naujausios informacijos. Pirmasis administracinės pažeidimų procedūros etapas dažniausiai ir yra skirtas gauti valstybių narių papildomų argumentų, kurie leistų Komisijai apsispręsti dėl tolesnių, jau teisinių, ginčų. Todėl motyvuotas paaiškinimas atsakant į oficialųjį pranešimą dažnai sudaro prielaidas nutraukti pažeidimo procedūrą pačioje pradžioje. Nepakankamai argumentuoti atsakymai Komisijos

neįtikina, tačiau net ir tais atvejais, kai dėl konkretaus pažeidimo pareiškiama pagrįsta nuomonė, pateikdama papildomų argumentų valstybė narė gali įrodyti, kad kaltinimai pažeidimu yra nepagrįsti. Tai patvirtina ir Lietuvos patirtis: Lietuvai kol kas 3 kartus pavyko įrodyti, kad esama situacija nepažeidžia ES teisės reikalavimų (dėl 2 pažeidimų oficialiojo pranešimo etape, dėl 1 – reaguojant į pagrįstą nuomonę), o dėl likusių 6 atvejų, kai Lietuva neigia daranti pažeidimą, dar nėra priimtas galutinis sprendimas.

Bendra Lietuvos daromų pažeidimų pobūdžio apžvalga pateikiama 3 pav.



3 pav. Pažeidimų pobūdis

Išvados

Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas – sudėtingas procesas, kurio galutinis tikslas – užtikrinti, kad ES teisės aktų nustatyti reikalavimai būtų visiškai įgyvendinti. Valstybių narių daromi pažeidimai gali būti įvairiausių formų, nuo paprasčiausių techninių klaidų ir nežymaus vėlavimo iki komplikuočių situacijų, kai iki Teisingumo Teismo sprendimo negali būti tikras, kad pažeidimas daromas arba ne. Lietuva savo įsipareigojimus įgyvendinti ES teisę vykdo gerai, bendros tendencijos jokių rimtesnių grėsmių neatskleidžia. Nagrinėjant atskirus pažeidimus būtų galima daryti išvadą, kad daugumos jų būtų galima nesunkiai išvengti, jei valstybės tarnyba veiktų atidžiau. Keblumų sudaro tik įstatymų priėmimo vėlavimas ir tos labai sudėtingos pro-

blemos, kurias sukelia praktiniai sunkumai ar neaiškumai taikant ES teisę. Sugebėjus likviduoti metodines spragas formalių pažeidimų atveju ir sumažinus pažeidimų, į kuriuos reaguojama itin greitai, tačiau tik gavus oficialųjį įspėjimą, skaičių, likę administraciniai ištekliai galėtų būti skiriami minėtoms dviem sudėtingoms pažeidimų kategorijoms.

PASTABOS IR NUORODOS

¹ Valstybės žinios. 2004, Nr. 8-184.

² Išsamiau apie vėluojamus perkelti ES teisės aktus žr. nuolat skelbiamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos Europos integracijos srityje 2004, 2005 ir 2006 m. apžvalgas, prieinamas internetiniu adresu: <http://www.lrvk.lt/>.

³ Pavyzdžiui, žr. bylą C-219/06, Komisija prieš Liuksemburgą; pažeidimas Nr. 2000/0038 prieš Belgiją; pažeidimas Nr. 2005/2202 prieš Graikiją ir kt.

⁴ Komisijos komunikatas *EB sutarties 228 straipsnio įgyvendinimas*, SEK(2006) 1658.

⁵ 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją* (C-6/90 ir C-9/90, Rink. p. I-5357) ir 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas *Gerhard Köbler prieš Austriją* (C-224/01, Rink. p. 10239).

⁶ Žr. 2003 m. balandžio 10 d. sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* (C-20/01 ir C-28/01, Rink. p. I-3609) 29 ir 30 punktus bei juose pateiktas nuorodas.

⁷ 1990 m. kovo 15 d. sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus* (C-339/87, Rink., p. I-851, 22 punktas), 2000 m. lapkričio 16 d. Sprendimas *Komisija prieš Graikiją* (C-214/98, Rink., p. I-9601, 23 punktas). Tokį požiūrį ETT šiuose sprendimuose motyvavo tuo, kad turi būti užtikrinti teisinio tikrumo ir visiško direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę principai. Net ir direktyvos nuostatas atitinkanti nacionalinė praktika negali būti laikoma tinkamu išpareigojimų pagal EB Sutarties 249 straipsnį įvykdymu, nes ji dėl pačios savo prigimties gali būti pakeista valdžios institucijų nuožiūra (byla C-221/94, Komisija prieš Liuksemburgą, Rink. p. I-5669, 22 punktas).

⁸ Žr. pateikiamą informaciją Europos Komisijos interneto svetainėje adresu: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_en.htm

⁹ Atitinkamai, 2001 m. gruodžio 13 d. sprendime *Komisija prieš Airiją* (C-372/00, Rink. p. I-10303) ETT pripažino Airiją nevykdant išpareigojimų pagal Direktyvą 96/48/EB dėl transeuropinės greitųjų geležinkelių sistemos sąveikos, nors Airijoje tuo metu nebuvo veikiančių greitųjų traukinių. ETT nuomone, yra svarbu, kad visi asmenys tiek Airijoje, tiek Bendrijoje žinotų, kokias jie turi teises ir pareigas pagal direktyvą, jei būtų sukurta ir veiktų greitųjų geležinkelių sistema. Generalinio advokato Van Gerveno išvadoje, pateiktoje šioje byloje, nurodoma, kad vals-

tybė narė galėtų pateisinti direktyvos neįgyvendinimą tik tada, jei sugebėtų įrodyti, kad tokia situacija jokiomis aplinkybėmis negalėtų kilti konkrečios valstybės teritorijoje. Jo nuomone, tokiais atvejais negalima remtis faktine situacija konkrečiu laikotarpiu, nes ji tam tikru momentu gali pasikeisti ir todėl būtina, kad galiotų tikslus teisinis reguliavimas (20 punktas).

¹⁰ 2006 m. birželio 8 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Liuksemburgą* (C-71/05, Rink. p. 75).

¹¹ 2003 m. kovo 20 d. sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (C-135/01, Rink. p. I-2837, 25 punktas) ir 2001 m. kovo 8 d. sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (C-316/99, 9 punktas).

¹² 1986 m. sausio 15 d. sprendimo *Komisija prieš Belgiją* (52/84, Rink. p. 89, 16 punktas); 1988 m. vasario 2 d. sprendimo *Komisija prieš Nyderlandus* (213/85, Rink. p. 281, 22 punktas) ir 2003 m. birželio 26 d. sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* (C-404/00, Rink. p. I-6695, 45 punktas).

¹³ 1987 m. liepos 7 d. sprendimas *Komisija prieš Italijos Respubliką* (420/85, Rink. P. 2983, 5 punktas), kuriame ETT patvirtino, kad Italijai nereikėjo įgyvendinti Direktyvos 82/603/EEB dėl tam tikrų kombinuoto krovinių keliais ir geležinkelių vežimo tarp valstybių narių bendrųjų taisyklių, nes Italijoje nebuvo jį ir kitas valstybės nares jungiančių vidaus vandens kelių sistemos. Taip pat žr. 2001 m. gruodžio 13 d. sprendimą *Komisija prieš Airiją* (C-372/00, Rink., p. I-10303, 13 punktas).

¹⁴ Plačiau apie direktyvų įgyvendinimą žr. S. Prechal. *Directives in EC Law*, 2nd ed. Oxford University Press, 2006.

¹⁵ European Commission, 24th Annual Report on the Application of Community Law (2006), Annex II, Infringement procedures – break down per stage reached, legal basis, Member State and sector, p. 10–11.

¹⁶ European Commission, 24th Annual Report on the Application of Community Law (2006), Annex II, Infringement procedures – break down per stage reached, legal basis, Member State and sector, p. 10–11; 2007 m. statistika pateikta vadovaujantis Europos Komisijos Generalinio Sekretoriato skelbiamais pranešimais (internetu adresas: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_decisions_en.htm).

¹⁷ European Commission, 24th Annual Report on the Application of Community Law (2006), Annex II, Infringement procedures – break down per stage reached, legal basis, Member State and sector, p. 10–11; 2007 m. statistika pateikta vadovaujantis Europos Komisijos Generalinio Sekretoriato skelbiamais pranešimais (internetu adresas: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_decisions_en.htm).

¹⁸ Commission Staff Working Document, Annex to the 24th Annual Report from the Commission on Monitoring the Application of Community Law (2006), COM(2007) 398 final, SEC(2007) 975, Annex II, Infringement procedures – break down per stage reached, legal basis, Member State and sector, p. 19–347; Document de travail des services de la Commission, Annexe au 23^{ème} Rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit Communautaire

(2005), COM(2006) 416 final, Annexe III Aperçu des Infractions aux traités, règlements et décisions, p. 17–483.

¹⁹ Commission communication on certain legal aspects concerning intra-EU investment, OL 1997 C 220.

²⁰ Apie problemas esmę ir išnagrinętas bylas žr. interneto svetainę adresu: <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24403.htm>; apie naujausias Komisijos pradėtas pažeidimų procedūras informacija pateikiama interneto puslapyje adresu: http://ec.europa.eu/internal_market/capital/analysis/index_en.htm#infringements

²¹ 2004 metais pažeidimai, padaryti dėl įstojimo į ES dieną nevykdytų įsipareigojimų, sudarė 75 proc. visų tais metais padarytų pažeidimų, 2005 metais – 71 proc., 2006 metais – 34 proc., ir 2007 metų lapkritį – 20 proc.

SUMMARY

IMPLEMENTATION AND APPLICATION OF EU LAW IN LITHUANIA

The Article deals with the issues of implementation and application of EU law in Lithuania. Implementation which can be defined as a complex processes aimed to ensure full respect of the requirements of EU legislation reveals not only preparedness and administrative capacities of the institutions of a particular Member State, but also effectiveness of the legal framework established for that purpose, political situation and approach followed by that State. It often concerns various EU and national legal provisions, individual factual circumstances and differences in their interpretation.

The predominant political context of the implementation has changed to the exclusively legal context after the accession of Lithuania to the European Union. Since that time the European Commission has started supervision of the proper implementation and application of EU law in Lithuania with full effect of its powers provided in Articles 226 and 228 of the EC Treaty. Moreover, infringement procedures against the Member States become of greater importance especially having regard to the recent judgement in case C–304/02, *Commission v. France*, and amendments introduced by the Reform Treaty. Consequently, analysis of the infringement cases has practical significance. The infringement cases are also “outside and independent” source of information which for the purposes of this Article is used to give comprehensive and comparative analysis and disclose the general and specific situation in Lithuania.

Starting from 1 May 2004 and until December 2007 Lithuania experienced all stages of procedures under the Article 226 of the EC Treaty, totally counting 110 infringements when Lithuania was allegedly or correctly accused for not fulfilment of its commitments (the first formal notice was registered on the 13 of

October, 2004), including 16 reasoned opinions (the first reasoned opinion was sent on the 16 of March, 2005) and two cases in the Court of Justice (the first decision to refer case to the Court was adopted on the 21 of March, 2007). However a comparative analysis reveals that that general situation in Lithuania is much better than an average (or even the second best position in any) of ten new or fifteen old EU Member States.

General trends of infringements can be better displayed according to selected criteria. First of all, infringements in the particular national policy area makes clear that the biggest amount of the procedures concerning incorrect implementation or application of EU law falls onto environment, finance, industry, social affairs and communication/transport sectors (69% of total infringement cases). While the rate of closed cases (73 out of 110) in these five sectors is encouraging (69%), some difficulties of coordination of legislative activities in the specific sectors where national administratively independent bodies responsible for the implementation of EU law are established can be named as one of the intrinsic reasons for the delay. Secondly, about 40% of infringement procedures are related to the implementation activities which had to be done until the accession date. Because of all these “debts” additional efforts have to be taken to remedy past problems but the annual figures decrease each year and human, administrative or legislative resources can be redirected to the fulfilment of ongoing commitments. Thirdly, most of the infringements Lithuania faces aren’t specific only to Lithuania. The large majority of them are characteristic for 10 or even more Member States (in some cases for 20 and even more). It could mean that administrative and legislative burden and in particular time limits related to the implementation of EU legislation can be underestimated in the decision making process. And finally it should be said that dynamics of the new infringement procedures is very moderate and stands with the balance from 30 to 40 per year. Number of closed cases which represent how expeditiously state can react to the infringement procedure is also generally favourable in Lithuania.

The present situation and general trends regarding implementation of EU law in Lithuania don’t reveal any more serious threat. However infringements done by the Member States may take number of forms. Consequently, only analysis of the particular types of the infringements can show their nature and character, identify underpinning reasons and allow proceeding with the relevant solutions for improvement of the implementation of EU law.

Usually the European Commission, the ECJ or the national Government Office distinguish three types of infringement cases: non communication, non conformity and incorrect application. That grouping is suitable for the general overview of the situation in the Member States. However expansion of these types is necessary in order to understand and to disclose specificities of the infringements committed by Lithuania.

First of all a *typical non communication* should be mentioned. It concerns cases when Lithuania timely or at least until the service of the formal notice adopted all necessary measures but failed to inform the Commission. Infringements of this type (16 cases) are formalistic as they don’t interfere with the

interests of private subjects and also they proved as non complicated cases solved out without efforts.

Another type – *delayed implementation* – can be defined as a long term or short term delay and 6 months period is used as a criterion (time technically needed to bring a case before the ECJ). For short term delays (29 cases) when infringement is frequently brought to an end immediately after the formal notice is served it is characteristic that the most of national implementing measures were adopted or expect to be adopted at the “lower” institutional level as by-laws or other ministerial legislation. The second type of infringements (39 cases) concerns delayed adoption of laws. It becomes even more complicated having regard to the fact that under Lithuanian legal tradition most of national laws should be implemented by subsequently adopted by-laws.

Lithuania has also faced with the *technical infringements* (7 cases). They relates to the implementation of requirements of the directives that are not relevant to Lithuania at all (i. e. technical adaptation concerning accession of Bulgaria and Romania to the EU). Nevertheless they demand some efforts to be taken but in any case they can't be treated as the serious infringements when rights and interests of private persons are endangered.

During the relevant period Lithuania had to deal with seven accusations regarding *infringement of the EC Treaty provisions*. These cases should be regarded as very important as they are dealing with all basic freedoms of movement. All of them are more or less based on the recent case law of the ECJ. Thus, proper and timely analysis of the judgments is the only way to escape from that type of infringements.

Non application or bad application of EU law is rather complicated issue as it can be related not only to the legal context but also to the facts and their interpretation. Indeed, 5 out 12 that type infringement cases against Lithuania concerned failure to provide information to the European Commission but the rest of cases concerning bad application have posed more serious problems.

And the last type of infringements can be named as *alleged violation* of EU law (9 cases). Misunderstanding or misinterpretation of national legislation and practice, lack of information and many other reasons can underlie these infringements. Usually it takes more time and efforts to persuade the Commission to close a case (3 cases are closed at the moment) but from the national point of view it is worth to dialogue with the Commission.

As a conclusion it had to be said that Lithuania rather effectively fulfils its membership commitments. A present situation and general developments regarding implementation of EU law reveal no serious threat for Lithuania as well as for the EU. A lot of infringements can be very simply avoided or remedied and if administrative and legislative capacities and human resources relieved could be redirected to the most complex and serious infringements the future results would be much better.